SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 17 minutos)

La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado tiene el gusto de recibir -especialmente invitados- a representantes de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas para tratar la Carpeta Nº 802/2012, proyecto de ley referido al régimen de ajustes a las prestaciones de Seguridad Social.

Nos acompañan el señor Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Nelson Loustaunau y el doctor Álvaro Rodríguez, quien concurre en lugar del Director Nacional de Seguridad Social, Roberto Baz, quien no pudo hacerlo debido a problemas de salud.

A su vez, por el Ministerio de Economía y Finanzas, nos acompaña el señor Director de la Asesoría Macroeconómica, economista Andrés Masoller.

El propósito de esta reunión es escuchar algunas explicaciones en cuanto a la fundamentación y a la variación de costos, así como lo que puede implicar en el régimen de prestaciones. También tenemos algunas preguntas para hacerles, especialmente formuladas por la señora Senadora Dalmás.

Por ello, la Comisión entendió pertinente convocar a los representantes de ambos Ministerios a fin de recibir información sobre el tema, para luego expedirse.

Como mecánica de trabajo, en primer lugar daremos la palabra a los representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, luego a los del Ministerio de Economía y Finanzas y, a continuación, a los señores Senadores que deseen formular preguntas para aclarar detalles o temas que no hayan quedado debidamente clarificados.

Tiene la palabra el señor Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Loustaunau.

SEÑOR LOUSTAUNAU.- El proyecto de ley que fuera enviado por el Poder Ejecutivo trata de seguir una línea que se ha trazado hace algunos años.

Las prestaciones a la Seguridad Social estuvieron vinculadas a la evolución del Salario Mínimo Nacional durante muchos años. El impacto que eso producía significaba una demora en la evolución del Salario Mínimo Nacional.

Ese retraso llevó a que hace unos años -no recuerdo exactamente si fue en 2003 o 2004- la Organización Internacional del Trabajo hiciera una observación a nuestro país por incumplimiento del Convenio Internacional del Trabajo Nº 131. Ellos sostenían que el mecanismo de ajuste del Salario Mínimo Nacional llevaba un manifiesto retraso entre el mercado de trabajo y lo que efectivamente eran las posibilidades de crecimiento del Salario Mínimo Nacional.

En ese momento, la política económica estaba muy ligada al crecimiento del Salario Mínimo Nacional y a la forma en que este impactaba en el desempeño de las prestaciones de la Seguridad Social, especialmente las denominadas prestaciones de Seguridad Social por pasividad, es decir, de las jubilaciones y pensiones.

Nuestro país sancionó una ley para salvar esa observación planteada por la Organización Internacional del Trabajo y desvinculó el crecimiento o desempeño de esta clase de prestaciones de la Seguridad Social a la evolución del Salario Mínimo Nacional. Eso permitió, en primer lugar, tener un desempeño autónomo del Salario Mínimo Nacional, que respondiera básicamente a las inquietudes de la Organización Internacional del Trabajo e, inclusive, a las exigencias que nos hacían nuestros propios

socios del Mercosur, que tenían un Salario Mínimo Nacional cuyo valor estaba muy por encima del nuestro. Esto permitió ese desempeño independiente del Salario Mínimo Nacional y que se aproximara mucho más al desempeño de esta variable en el mercado de trabajo.

Han pasado seis o siete años desde que se sancionó esta ley, pero el Salario Mínimo Nacional se ha elevado de $ 2.000 a $ 7.200 en la actualidad, con lo cual se advierte claramente que ha habido una evolución exponencial, no solamente por una política de aumentarlo, sino porque el mercado requería esa evolución.

Seguramente los señores Senadores recordarán que en la última reforma constitucional se desvinculó de estos factores la evolución de las prestaciones por pasividad de esta variable y se estableció que la evolución de las jubilaciones y pensiones estaba directamente vinculada a la evolución del Índice Medio de Salarios. Esto fue así, partiendo de la base de que, en definitiva, estas prestaciones corresponden a trabajadores que dejaron de serlo y que, de alguna manera, también deben participar de la evolución del mercado de trabajo. Esa fue la filosofía que llevó a que se produjeran estos cambios.

Es así que en esta separación se crea una nueva variable económica: las Bases de Prestaciones y Contribuciones. En función de esta creación, las prestaciones de Seguridad Social, básicamente las jubilaciones y pensiones, se ajustan por la evolución de esta variable. No obstante ello, existía una innumerable cantidad de otras prestaciones de Seguridad Social que no se ajustaban por esta variable, tales como el Seguro por Desempleo, el Seguro por Enfermedad, la Prima por Edad y las Asignaciones Familiares de carácter contributivo.

El Poder Ejecutivo entendió que debía tratar de uniformizar este tipo de variables y hacer un ajuste que fuera el contenido de este proyecto de ley, en el que se pretende incrementar la totalidad de las prestaciones bajo el mismo signo, tomando exactamente las mismas variables. Es por ello que se pretende desvincular el crecimiento de algunas de estas prestaciones a esta variable y atarlas a la Unidad Reajustable porque refleja más plenamente la evolución del Índice Medio de Salarios. De esta forma, todas las prestaciones de Seguridad Social comenzarían a tener un tratamiento bastante parecido en cuanto a su evolución.

Lo anteriormente expresado es en términos muy generales, por lo que solicitaría al señor Presidente que le concediera el uso de la palabra al Director de Macroeconomía del Ministerio de Economía y Finanzas para que nos informara sobre los aspectos económicos vinculados con este proyecto de ley.

SEÑOR MASOLLER.- Agradezco la invitación a participar de la Comisión y excuso la ausencia del Secretario General del Ministerio de Economía y Finanzas, profesor Apezteguía que, por problemas de salud, no pudo concurrir a esta reunión. Asimismo, quiero presentar a la economista Cecilia Lara, que es asesora en materia de Seguridad Social del Ministerio de Economía y Finanzas.

Como muy bien planteaba el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la filosofía de este proyecto de ley consiste, básicamente, en alinear algunos de los topes de ciertas prestaciones de Seguridad Social, claves en la evolución de los salarios. ¿Por qué? Porque se entiende que están más estrechamente vinculadas al salario, que a otros índices como la Unidad Indexada o la propia Base de Prestaciones y Contribuciones. A modo de ejemplo, si la unidad de medida de los topes del Seguro de Desempleo permanece, de alguna forma, constante en términos reales, cuando los niveles de salario van creciendo año a año, tendencialmente se está deteriorando el valor de la contribución en términos de los salarios. Es lo que ha pasado muchas veces por el simple hecho de que los salarios crecen más que la unidad de cuenta que se usa para definir los topes. Estamos tratando de modificar lo que consideramos una debilidad del sistema de prestaciones actuales y preservar el subsidio en términos del nivel salarial del trabajador. Algo similar se puede pensar para el Seguro por Enfermedad o, inclusive, para las Asignaciones Familiares de carácter contributivo. Por lo tanto, la filosofía del proyecto de ley es preservar esta clase de prestaciones y evitar que se produzcan desalineaciones respecto de la evolución de los salarios.

Cabe destacar que la Base de Prestaciones y Contribuciones es una unidad de cuenta que se ha usado no solamente para aspectos de la seguridad social, sino también para determinar otros

límites o aspectos relevantes de la actividad como las franjas de los impuestos, entre otros. Cuando se fue definiendo un conjunto de leyes, se tomó como indexadora la Base de Prestaciones y Contribuciones cuando, en realidad, como muy bien lo señala su nombre, es una "Base de Prestaciones y Contribuciones". A partir del mal uso de este instrumento se comenzó a referenciar a la unidad Base de Prestaciones y Contribuciones con un conjunto de otros impuestos o diferentes acciones. En consecuencia, el Gobierno ha sido muy cuidadoso en el manejo de esta Base de Prestaciones y Contribuciones porque ello, de alguna forma, determina un conjunto de efectos a nivel de la economía en general. Por lo tanto, este proyecto de ley está tratando de separar lo que son las prestaciones estrictamente de Seguridad Social -sobre todo las vinculadas directamente con el salario del trabajador- y pasarlas a referenciar en términos de la Unidad Reajustable que, como bien se planteaba, sigue exactamente la evolución de los salarios líquidos del trabajador.

En materia de costos quiero decir que hay uno inicial, que es el derivado de un aumento de los salarios, mayor al IPC. Afortunadamente están creciendo en términos reales, por lo que se están registrando aumentos significativos, tal como sucedió el año pasado, en que fueron próximos al 5% por encima del IPC. Por ende, el proyecto de ley supone un cambio en el valor de algunas prestaciones y en los topes del orden del 5%, a partir de enero de 2012. De alguna forma, ese 5% es el costo incremental para el año 2012 -que es lo que tenemos incorporado en nuestra programación- y, obviamente, afecta en forma diferente. A las Asignaciones Familiares contributivas las afecta en su totalidad, porque prácticamente todas ya están sobre los topes y estos se aumentan en un 5% lo que, aproximadamente, representa U$S 1:500.000 en términos de mejora de las asignaciones contributivas. A esto hay que agregar la mejora que se da en los topes del Seguro por Desempleo, del orden de US$ 2:000.000 y del Seguro por Enfermedad, por la misma suma. Cabe destacar que con respecto al Seguro por Enfermedad ya hay una norma aprobada, la Ley Nº 18.725, que autoriza a aumentar los topes de prestaciones por subsidio por enfermedad en una BPC por año. Por lo tanto, a ese aumento del tope en términos de BPC hay que agregar el incremento derivado del cambio de indexación de esta prestación.

En resumen, creemos que este proyecto de ley trata de separar lo que son las prestaciones, vincularlas directamente con la evolución del salario y proteger la BPC para otros objetivos más alineados con la evolución de los precios de la economía. En realidad, de alguna forma, esto es lo que se ha venido haciendo en los últimos años, donde la BPC se ha aumentado tomando básicamente como referencia la evolución de los precios de la economía.

SEÑOR TAJAM.- En principio, doy la bienvenida a los representantes de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas.

Quiero hacer una pregunta sobre el inciso segundo del artículo 1º, en donde se expresa: "se convertirán a Unidades Reajustables los topes vigentes al 31 de diciembre de 2011, considerando el valor de dicha unidad a enero de 2011, y el resultado se multiplicará por el valor de la misma a enero de 2012". Allí me surge una duda con respecto a lo que recién explicó el economista Masoller sobre un aumento del 5%, cuando la Unidad Reajustable, entre enero de 2011 y enero de 2012, creció el 13,4%. Concretamente, quiero saber cuál es la mecánica del ajuste.

SEÑOR MASOLLER.- La diferencia es que la BPC en enero de 2012 ya se había incrementado por la inflación, es decir, que pasó de 2.226 en diciembre de 2011 a 2.417 en enero de 2012, por el decreto que aumenta el valor de la Base de Prestaciones y Contribuciones. A ese incremento ahora se agrega el adicional que se debe al aumento del salario real. Por la forma en que está presentado en el proyecto de ley quizás sea algo complejo, pero por la vía de los hechos ese artículo establece que al valor de la BPC previo al aumento de diciembre del 2011 se sume el ajuste del salario, es decir, la diferencia entre la UR de enero de 2012 y enero de 2011. Al comparar esto con el valor actual de la BPC -que ya tiene el aumento del IPC- se genera entre el 4.5% y el 5%.

SEÑOR TAJAM.- Sospechaba que el 5% surge de la diferencia entre una inflación del 8.5% y el 13.4%; en eso estamos de acuerdo. El problema es cómo se redacta el artículo porque parece que convertimos todo con relación a un año atrás. Quisiera estar seguro de que se comprende el ajuste en los términos que está explicando el economista Masoller. En realidad, planteé la duda puesto que el artículo expresa: "considerando el valor de dicha unidad a enero de 2011, y el resultado se multiplicará por el valor de la misma a enero de 2012."

SEÑOR MASOLLER.- Concretamente, ya se ha hablado con el BPS y de la lectura surge cómo se va a interpretar e implementar. Entendemos que la comprensión del artículo es compleja, pero conduce al efecto económico deseado que es aumentar, respecto al valor actual, un 4.5% o 5%; es un tema de redacción.

SEÑOR TAJAM.- Sería importante que en el momento en que se vote el proyecto de ley se le dé la interpretación correcta. Inclusive, quien lo fundamente tendrá que hacer la interpretación que conduzca a ese resultado.

SEÑOR RODRÍGUEZ.- La inquietud que plantea el señor Senador Tajam es completamente compartible y, si me permiten, quiero expresar que la redacción del texto procuró asegurar que el impacto de esta mejora repercuta a partir del 1º de enero de 2012. Fue por esa circunstancia que la forma de cálculo se remonta al valor de la Unidad Reajustable en enero de 2011, precisamente, para contrastar lo que ha sido la evolución de todo el Ejercicio 2011. Si le asignáramos esa fecha, si cambiáramos y manejáramos el año 2012, recién tendría repercusión a partir de enero de 2013. De manera que este mecanismo se diseña específicamente para esta oportunidad, pero en el artículo siguiente esta fórmula se abstrae o se hace más general para que, en lo sucesivo, los ajustes se apliquen de ese modo. De esta manera, en el monto de las prestaciones se vería reflejado específicamente el incremento del Índice Medio de Salarios ocurrido en el ejercicio anual, en este caso de 2011. Por otra parte, se procura que la vigencia de la ley produzca efecto a partir del 1º de enero de 2012.

A fin de redondear la idea y aclarar la inquietud que planteó el señor Senador, debo decir que cuando se estuvo trabajando en el proyecto de ley, junto con representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, y asesores y técnicos del Banco de Previsión Social, se calibró específicamente la idea para que esa voluntad política que se había acordado entre los Ministerios de Economía y Finanzas, y de Trabajo y Seguridad Social se viera reflejada en un texto que, en los hechos, llegara a ese resultado de ajustar las prestaciones que se especifican en el artículo 2º y los parámetros de acceso a alguna de las prestaciones que se establecen allí, en base a la variación del Índice Medio de Salarios efectivamente ocurrido.

SEÑOR LOUSTAUNAU.- Quizá, para que a los señores Senadores les quede claro el espíritu de esta reforma, sería conveniente reiterar que el mecanismo que se diseñó es el que se acaba de explicar y se debe advertir que el costo estimado, indicado por el economista Masoller, cierra con esta fórmula de interpretación de cálculo de lo que se pretendió describir en el artículo. De no ser así, los cinco millones de los que hablamos no podrían ser tales, dado que tendríamos que tomar otro período y la proyección daría algo sustancialmente diferente.

Me parece que para convicción de la Comisión -por supuesto que la redacción del texto puede ser mejorable- debe quedar claro que ese es el acuerdo al que se llegó entre los dos Ministerios involucrados. Además, a la unidad que será encargada de ejecutar esto -que es el propio Banco de Previsión Social- también se le ha explicado cuál es la interpretación y el objetivo que persigue el Poder Ejecutivo con este proyecto de ley. Es decir que, de alguna manera, los tres interlocutores vinculados en la redacción de este texto estamos contestes en la interpretación que estamos trasmitiendo a la Comisión. Insisto en que, de ser de otra manera, los números que presentamos no cerrarían.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Subsecretario doctor Nelson Loustaunau y el doctor Álvaro Rodríguez, y de los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, el Director de la Asesoría Macroeconómica economista Andrés Masoller y la Asesora en Seguridad Social, economista Cecilia Lara.

-No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 43 minutos)